

## Rivista AIC

n. 2/2020 (marzo-aprile)  
Consistenza: 456.113 documenti

- > **Presentazione**
- > **Organizzazione**
- > **Ricerca avanzata**
- > Navigazione
  - > **Autori/Curatori**
  - > **Classificazione**
  - > **Periodici**

- > Storico degli aggiornamenti dal 2009
- > Inserimento nuova rivista

Complemento del titolo	Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti
Periodicità	trimestrale
ISSN	2039-8298
Anno di fondazione	2010
Editore	Associazione Italiana dei Costituzionalisti , <a href="http://www.associazionedeicostituzionalisti.it">http://www.associazionedeicostituzionalisti.it</a>
Direttore	Paola Bilancia
Redazione	c/o editore, e-mail: <a href="mailto:caporedattore@associazionedeicostituzionalisti.it">caporedattore@associazionedeicostituzionalisti.it</a>
Classe ANVUR	A
Codice DoGi	9012
In spoglio dal	2010
Documentazione	dottrina
Ambito	Diritto costituzionale
Nota	Rivista on line ad accesso gratuito. Sito rivista: <a href="http://www.rivistaaic.it">www.rivistaaic.it</a>
Abstract redazionale	italiano; inglese

[Precedente](#) [Sequente](#)

Fonte **ACNP - Catalogo Italiano dei Periodici**:  
 --> Biblioteche italiane che possiedono la rivista  
 --> Scheda completa della rivista

## Spogli DoGi

<b>2018</b>	<b>Tutti</b>	<b>1 (32)</b>	<b>2 (25)</b>	<b>3 (38)</b>	<b>4 (17)</b>
<b>2017</b>	<b>Tutti</b>	<b>1 (39)</b>	<b>2 (28)</b>	<b>3 (39)</b>	<b>4 (27)</b>
<b>2016</b>	<b>Tutti</b>	<b>1 (16)</b>	<b>2 (37)</b>	<b>3 (40)</b>	<b>4 (50)</b>
<b>2015</b>	<b>Tutti</b>	<b>1 (22)</b>	<b>2 (39)</b>	<b>3 (27)</b>	<b>4 (23)</b>
<b>2014</b>	<b>Tutti</b>	<b>1 (16)</b>	<b>2 (30)</b>	<b>3 (24)</b>	<b>4 (42)</b>
<b>2013</b>	<b>Tutti</b>	<b>1 (15)</b>	<b>2 (31)</b>	<b>3 (63)</b>	<b>4 (33)</b>
<b>2012</b>	<b>Tutti</b>	<b>1 (15)</b>	<b>2 (15)</b>	<b>3 (21)</b>	<b>4 (50)</b>
<b>2011</b>	<b>Tutti</b>	<b>1 (16)</b>	<b>2 (18)</b>	<b>3 (15)</b>	<b>4 (15)</b>
<b>2010</b>	<b>Tutti</b>	<b>0 (15)</b>			

## DoGi-Dottrina Giuridica

Banca dati on-line **bimestrale** (ISSN 2240-7448)  
Via dei Barucci 20 - **50127** Firenze  
Ph. +39 055 43995; fax +39 055 4399605  
e-mail: dogiATigsg.cnr.it

English

**QUANDO NON BASTANO LE “REGOLE DEL GIOCO” LA CORTE FA “ORDINE”. NOTE A MARGINE DELLA SENTENZA N. 300 DEL 2011**

1. La rapida diffusione, su tutto il territorio nazionale, di sale da gioco e di scommesse, ascrivibili alla disciplina dei cosiddetti “giochi leciti”, pone certamente problemi che, per la loro natura e per la loro ampiezza, travalicano oramai le sole esigenze di tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza, esigenze che danno ragione della riserva di legge esclusiva allo Stato della materia dei giochi pubblici, così come di quella dei giochi leciti<sup>1</sup>. La chiara percezione della dimensione che il fenomeno sta assumendo e, soprattutto, delle conseguenze rilevanti che esso pone, *in primis* coinvolgendo problematiche di natura sociale e sanitaria, emerge nella sentenza n. 300 del 2011, nella quale la Corte costituzionale, contrariamente a quanto affermato nelle sentt. n. 237 del 2006 e n. 76 del 2010, dà una lettura più elastica alla riserva statale, giudicando perfettamente conforme alla Costituzione la legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 novembre 2010, n. 13, recante *Disposizioni in materia di gioco lecito*, che introduce una disciplina decisamente restrittiva del rilascio delle autorizzazioni per l’apertura di nuove sale da gioco. Senza entrare troppo nel merito della questione, il giudice costituzionale riconosce indirettamente l’opportunità dell’intervento provinciale, le cui finalità rivelano l’esercizio di competenze materiali riconducibili all’ambito sociale e sanitario piuttosto che a quello securitario.

2. Nel dettaglio, la sentenza muove dal ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso gli artt. 1 e 2, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 13 del 2010, per la violazione dell’art. 117, comma 2, lett. h), della Costituzione. Le due disposizioni impugnate, modificative a loro volta della legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13 (*Norme in materia di pubblico spettacolo*), hanno come finalità la tutela di determinate categorie di persone, i minori, considerati particolarmente deboli e per tale ragione maggiormente esposti al pericolo di dipendenza dai giochi; a tal fine, l’art. 1 della legge impugnata, introducendo l’art. 5-*bis* nella legge del 1992, prevede il divieto di autorizzare l’apertura di nuove “sale da gioco e di attrazione” in zone, considerate “sensibili”, perché vicine, “in un raggio di 300 metri”, a “istituti scolastici, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani, o [a] strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio assistenziale”. Sempre il nuovo art. 5-*bis*, la cui violazione viene punita con sanzioni amministrative – proprio per effetto della seconda disposizione impugnata nel ricorso, l’art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 13 del 2010, modificativa dell’art. 12 della legge provinciale n. 13 del 1992 –, aggiunge l’ulteriore divieto di svolgere “qualsiasi attività pubblicitaria relativa all’apertura o all’esercizio delle sale in questione e obbliga l’esercente a prestare idonee garanzie affinché sia impedito l’accesso ai minorenni a giochi ad essi inibiti in base al TULPS”. Viene, infine, riconosciuta alla Giunta provinciale la possibilità di individuare altri “luoghi sensibili” ove estendere il divieto di apertura di tali esercizi, “in considerazione dell’«impatto» che essa avrebbe «sul contesto e sulla sicurezza urbana nonché dei problemi connessi con la viabilità, l’inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica»”.

Le disposizioni impugnate sono interpretate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri come lesive della competenza esclusiva dello Stato riconducibile all’art. 1 del d.lgs. n. 496 del 1948 (*Disciplina delle attività di giuoco*), in base al quale “l’organizzazione e l’esercizio di giuochi di abilità e di concorsi prognostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il

<sup>1</sup> Sulla disciplina della riserva statale in materia di giochi si vedano: C. Benelli, *I giochi nei pubblici esercizi: ordine pubblico e riparto delle competenze*, in *Gior. di dir. amm.*, n. 2, 2009, 160 ss.; C. Lopez, *La riserva statale in materia di gioco pubblico: le implicazioni nel settore degli apparecchi da divertimento*, in *Rivista della Scuola superiore dell’economia e delle finanze*, n. 2, del 2010, in <http://rivista.ssef.it>.

pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato". La riserva, che trova fondamento costituzionale nell'art. 43 Cost. e nel "carattere di preminente interesse generale" riconosciuto all'esercizio dei giochi, le cui attività coinvolgono "esigenze di contrasto della criminalità e, più in generale di ordine pubblico e di fede pubblica", è stata ulteriormente confermata dalla Costituzione nel riparto di competenze legislative fra Stato e regioni stabilito dalla riforma del 2001, che, alla lett. h), comma 2, dell'art. 117 Cost., colloca fra le materie di competenza esclusiva statale l' "ordine pubblico e la sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale".

3. La difesa dello Stato trae ulteriori argomenti direttamente dalla giurisprudenza costituzionale, che in più occasioni è intervenuta proprio a conferma della competenza legislativa esclusiva statale in materia di giochi. In particolare, nella sent. n. 237 del 2006, il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di un provvedimento della Provincia autonoma di Trento, la l. n. 3 del 2005, che disciplinava la materia degli apparecchi da gioco. Nel decidere sul ricorso, la Corte ha valutato la materia dei giochi leciti come connessa all'adozione di misure relative alla prevenzione dei reati e alla tutela dell'ordine pubblico, considerando quest'ultima comprensiva al proprio interno, non solo della disciplina dei giochi d'azzardo, ma anche di quella dei "giochi che, pur presentando un elemento aleatorio e distribuendo vincite di denaro, non sono considerati giochi d'azzardo" (punto 4 del *cons. in diritto*).

Da ultimo, nella sentenza n. 72 del 2010, la Corte ha valutato il decreto del Questore di Bolzano, recante "*Tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del TULPS e la disciplina dell'installazione e dell'uso degli apparecchi da gioco*", non lesivo delle norme dello Statuto speciale della Provincia autonoma di Bolzano concernenti la materia degli esercizi pubblici e spettacoli pubblici, considerando la disciplina dei giochi proibiti, contenuta nel provvedimento impugnato, riconducibile alla sola tutela dell'"ordine pubblico e sicurezza non compresa nell'articolo 9 dello Statuto e che l'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato" (punto 2 del *cons. in diritto*).

4. La sentenza presenta due profili di rilievo che meritano di essere sottolineati.

Il primo di questi è relativo all'interpretazione della nozione di ordine pubblico introdotta nella Costituzione dall'art. 117, comma 2, lett. h), e l'estensione che questa può assumere. Il secondo profilo attiene, invece, alla specifica materia dei giochi leciti e alla sua riconduzione interamente nell'ambito della materia dell'ordine pubblico e, conseguentemente, nella riserva statale.

4.1. La comparsa, con la riforma costituzionale del 2001, di un riferimento letterale all'ordine pubblico nella Costituzione segna sicuramente il superamento di quell'atteggiamento di diffidenza<sup>2</sup> nei confronti della nozione che aveva condotto i costituenti ad escludere richiami espliciti nel progetto definitivo della Carta del 1947, a causa della tensione autoritaria connessa a interpretazioni estensive della nozione. Per la sua complessità, tuttavia, la nuova disposizione costituzionale inserita nell'articolo 117 non ha evitato l'apertura di delicate questioni interpretative, proprio in relazione alla portata da ricondurre alla nozione di ordine pubblico<sup>3</sup>.

In realtà, in base ai dati letterali, appare evidente che il legislatore di riforma costituzionale abbia voluto indicare un ambito materiale ben delimitato, indicando "l'ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale". L'ulteriore specificazione dell'esclusione della polizia locale rivela, come si è avuto modo di precisare in un altro lavoro<sup>4</sup>, l'intento di circoscrivere un settore specifico dell'ordinamento, delimitato all'interno della più generale materia del diritto di polizia di sicurezza pubblica (*rectius*: ordine pubblico in senso materiale<sup>5</sup>) e delle funzioni di polizia, da riservare alla potestà legislativa

<sup>2</sup> A. Cerri, *Ordine pubblico (dir. Costituzionale)* in *Enc. giur.*, Roma, vol. XII, 1990, 2, G. Corso, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, Torino, vol. X, 1995, 438 e, se si vuole, F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, 2007, 32 ss.

<sup>3</sup> Si veda: P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 483 ss.

<sup>4</sup> F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., 78 ss.

<sup>5</sup> Sulla distinzione fra ordine pubblico materiale e ordine pubblico ideale: A. Cerri, *Ordine pubblico (dir. Costituzionale)*, cit., 1 ss.; G. Corso, *Ordine pubblico, (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 1060 ss.; A. Pace, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. Giur.*, CLXV, 1963, 123 e ss.; L. Paladini, *Ordine pubblico*, in *Nss. Dig.*, vol. XII, Torino, 1965, 13 ss.; da ultimo F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., 25 ss. e l'ampia bibliografia ivi citata.

statale<sup>6</sup>. La competenza, dunque, da riservare allo Stato copre solo quegli ambiti del diritto di sicurezza, comprensivo “dell’interesse generale alla incolumità delle persone”<sup>7</sup> e della lotta alla criminalità, che presentano esigenze specifiche di unitarietà e coordinamento su tutto il territorio nazionale. Un ulteriore argomento a favore di un’interpretazione restrittiva della clausola di ordine pubblico nella Costituzione è, del resto, rintracciabile evidentemente negli stessi principi che hanno guidato la riforma del 2001: l’adesione, infatti, a un’interpretazione ampia e inclusiva dell’ordine pubblico finirebbe con lo “svuotare di senso il nuovo assetto costituzionale”<sup>8</sup> ridisegnato in favore degli enti decentrati con la riforma del titolo V della Costituzione. Nonostante le precisazioni e le cautele, la materia dell’ “ordine pubblico” conserva intrinsecamente una vocazione all’estensione anche per il fatto che essa si configura come una di quelle c. d. “materie-scopo”<sup>9</sup> che, cioè, individuano una finalità di carattere generale, come la protezione della sicurezza, appunto, che finisce comunque per intersecare altri ambiti ed appare particolarmente esposta a interferenze nel riparto di competenze legislative fra Stato e regioni<sup>10</sup>. Anche per questo la Corte costituzionale, già prima della riforma del 2001, in relazione all’art. 159, comma 2, del d. lgs. 112 del 1998, aveva sottolineato l’esigenza di delimitare la portata della nozione di sicurezza e ordine pubblico, al fine di impedire che “una smisurata dilatazione di [questa] si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali e di polizia e autonomie locali”<sup>11</sup>. Non solo, ma fin dalla sentenza n. 1013 del 1988 il giudice costituzionale ha dato una definizione delle funzioni di polizia che attengono alla pubblica sicurezza, individuandole nelle “misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l’ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale”; così facendo, come è evidente nella precisazione, la Corte ha delimitato al contempo la ben più complessa nozione di ordine pubblico in senso materiale, affidando la sua tutela a precetti penali, a regole disciplinanti l’esercizio della volontà punitiva (di carattere processuale) e a previsioni relative all’uso della forza pubblica in funzione preventiva o repressiva: ambiti e funzioni tipicamente di dominio delle istituzioni statali<sup>12</sup>. Quella stessa definizione di ordine pubblico della Corte costituzionale è stata fatta propria dal legislatore nell’art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998 e poi ripresa o richiamata ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma costituzionale del 2001 proprio con l’intento di riaffermare una interpretazione restrittiva della materia “ordine pubblico e sicurezza” e, dunque, al fine di rendere compatibile, con la logica di accentuato decentramento voluta dalla riforma costituzionale, una materia che inevitabilmente conserva al suo interno una naturale tensione centripeta<sup>13</sup>. La sentenza in commento si inserisce a pieno titolo in tale

<sup>6</sup> In tal senso la modifica costituzionale ha rafforzato, formalizzandola, la consolidata riserva statale in tema di funzioni di polizia, cfr. sul punto G. Marazzita, *Giurisdizione e ordine pubblico nelle autonomie speciali*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, 2003, 347.

<sup>7</sup> Corte cost. sent. n. 21 del 2010, punto 3.1 del cons. in diritto.

<sup>8</sup> P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., 496, nello stesso senso anche F. Angelini, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, cit., 81.

<sup>9</sup> Sulle “materie-scopo” contrapposte alle “materie-oggetto”, cfr. F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie “trasversali”: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2952.

<sup>10</sup> Sembra opportuno sottolineare, a tal proposito, come la riforma del titolo V della Costituzione abbia ampliato i casi di ricorso al termine “sicurezza”: oltre alla lettera h), comma 2 dell’art. 117, troviamo un riferimento alla materia “sicurezza dello Stato” nella lettera d) dello stesso comma, e, ancora, fra le materie di competenza concorrente, al comma 3 dell’art. 117, troviamo un riferimento alla materia “sicurezza del lavoro”. In particolare, soprattutto dopo le sentt. della Corte cost. n. 428 del 2004 e n. 222 del 2006, si è andato consolidando un orientamento giurisprudenziale che, nel riferimento alla “sicurezza” come materia trasversale, ha visto affermarsi una progressiva estensione della nozione di sicurezza, che si pone al di là dei limiti della stessa lettura restrittiva avanzata dalla Corte con riferimento alle sole attività di prevenzione e repressione dei reati e dunque dell’ordine pubblico in senso materiale. In tema si vedano: P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., 494 ss. e T. F. Giupponi, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l’attività di intelligence*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007, 6.

<sup>11</sup> Corte cost., sent. n. 290 del 2001, punto 2 del cons. in diritto.

<sup>12</sup> Q. Camerlengo, *pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico*, in *Le Regioni*, 2002, 208.

<sup>13</sup> Si vedano, a titolo di esempio, ex multis le sentt. della Corte cost.: n. 407 del 2002, punto 3.1 del cons. in diritto, n. 6 del 2004, punto 5 del cons. in diritto, n. 162 del 2004, punto 4.1 del cons. in diritto, n. 95 del 2005, punto 5 del cons. in diritto, n. 35 del 2011, punto 3 del cons. in diritto. Su alcune di queste pronunce si rinvia a: P. Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale nella materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 124 ss.; T. F. Giupponi, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l’attività di intelligence*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2007, 6, che sottolinea come tale recente giurisprudenza, facendo riferimento alla sola nozione materiale di ordine pubblico abbia segnato il superamento di quella giurisprudenza più risalente (cfr. sentt. n. 19 del 1962, n.



giurisprudenza, attraverso la quale il giudice costituzionale ha chiaramente optato per una interpretazione restrittiva della nozione di ordine pubblico, “risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l’affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività”. In maniera chiara, ancora, la Corte conclude nella sentenza che si commenta: “la semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà regionale o provinciale, radicando quella statale”<sup>14</sup>.

Ben consapevole delle insidie di una interpretazione ampia dell’ordine pubblico, tuttavia, la Corte, in relazione alla materia dei giochi pubblici e leciti ed in considerazione proprio dei pericoli di infiltrazioni criminali, ha ricondotto, come si è avuto modo di precisare, tale materia nell’ambito della più ampia tutela dell’ordine pubblico e sicurezza, riconoscendo, conseguentemente, l’esclusività della competenza statale. Alla luce di tali considerazioni, la sentenza in commento, se per un verso non rappresenta certamente una novità, come visto, nel profilare l’esigenza di una interpretazione restrittiva della nozione ordine pubblico, per un altro verso, invece, considerando la specifica materia dei giochi pubblici e leciti, rappresenta sicuramente un *revirement* rispetto alle pronunce precedenti, che denota soprattutto la sensibilità della Corte verso esigenze il cui rilievo e la cui urgenza, a fronte di una sostanziale sordità statale, necessitano di trovare adeguata tutela.

4.2. Il fenomeno dei giochi pubblici e dei giochi leciti ha assunto negli ultimi anni dimensioni mai conosciute, che trovano ragione senza dubbio anche nel terreno opportunamente fertilizzato dalla crisi economica e dallo scadimento delle condizioni di vita basate sempre più sulla precarietà. La crescita incontrollata dell’offerta di giochi genera, oramai in maniera sempre più preoccupante, conseguenze patologiche che non sono più riconducibili esclusivamente “all’interesse della collettività a veder tutelati la sicurezza e l’ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire l’habitat ad attività criminali”<sup>15</sup>. In realtà, ciò che la Corte percepisce, e che il legislatore statale invece tarda colpevolmente a mettere a fuoco, ha a che fare proprio con le “dannose conseguenze individuali e sociali”<sup>16</sup> del gioco, che sono anche richiamate, ma solo indirettamente, dalla difesa statale. Quello dei giochi è oggi a tutti gli effetti un’emergenza sanitaria e sociale: sanitaria perché esiste un’assuefazione ai giochi che assume i caratteri patologici di una vera e propria dipendenza che è sempre più diffusa; sociale perché il vizio del gioco attecchisce in maniera preoccupante fra i più giovani o fra categorie sociali economicamente più deboli e, dunque, indifese. La sentenza in commento dimostra che la Corte costituzionale ha ben chiaro che, accanto a un’indiscutibile strategia di “controllo” sulle attività e sull’esercizio dei giochi leciti affidata opportunamente allo Stato, è necessaria una strategia anche di “contenimento” della diffusione di tali esercizi; tuttavia, al raggiungimento di tale scopo le “regole del gioco” stabilite dalla legislazione statale non sono né sufficienti, né adeguate.

Esse non sono sufficienti perché una strategia di contenimento dell’offerta dei giochi richiede una capacità di intervento sulle esigenze locali e una conoscenza della struttura (sociale e economica) del territorio propria solo degli enti territoriali. Esse non sono adeguate perché lo Stato è in una situazione evidente di “conflitto di interesse”, conflitto che, per di più durante il mandato del governo Berlusconi, si presentava addirittura duplice: un conflitto di natura pubblica riconducibile alle attività di gioco gestite dallo Stato e un conflitto di natura privata che chiamava in causa le imprese del Presidente Berlusconi<sup>17</sup>. La posizione certamente di non terzietà in cui si trova lo Stato in materia di giochi è evidente proprio nelle argomentazioni dello Stato nel ricorso, là dove si dice che “la legislazione di settore [statale] si sarebbe, d’altra parte, decisamente orientata, non tanto verso l’enfaticizzazione del disvalore morale del gioco

---

169 del 1971 e n. 138 del 1985) in cui si faceva riferimento sicuramente ad una più ampia concezione di ordine pubblico quale “ordine legale su cui poggia la convivenza civile”.

<sup>14</sup> Corte cost. sent. n. 300 del 2011, punto 3.2 del *cons. in diritto*.

<sup>15</sup> Corte cost. sent. n. 303 del 2011, punto 1.3 del *fatto*.

<sup>16</sup> “Avendo «la Corte di giustizia, in più di una occasione (sentenza 21 ottobre 1999, causa C-67/98 e sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92), [...] affermato che spetta agli Stati membri determinare l’ampiezza della tutela dell’impresa con riferimento al gioco d’azzardo» e «fondato la discrezionalità di cui devono godere le autorità nazionali, oltre che sulle sue dannose conseguenze individuali e sociali, proprio sugli elevati rischi di criminalità e di frode che ad esso si accompagnano» (Corte cost. sent. n. 303 del 2011, punto 1.3 del *fatto*).

<sup>17</sup> Va sottolineata, come del resto accadeva in altri settori economici, la particolare situazione in cui si trovava il governo che ha promosso il ricorso che vedeva il Presidente del Consiglio Berlusconi, oltre che ricoprire la carica di Capo del governo, anche quella di capo del gruppo Mondadori titolare di importanti concessioni in materia di giochi.

d'azzardo, quanto piuttosto nella direzione della maggiore diffusione possibile del gioco lecito controllato dallo Stato, anche attraverso «l'ampliamento dell'offerta con nuove tipologie di giochi che risultino competitivi rispetto a quelli illegali o irregolari, in particolare sulla rete Internet».

Tale strategia – cui risulta chiaramente ispirata la disciplina dettata tanto dall'art. 38 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, quanto dall'art. 12 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77 – risponderebbe all'obiettivo di permettere il controllo e la gestione della «domanda di gioco», così da poter monitorare costantemente i flussi economici da essa derivanti, evitando che giocatori e capitali si indirizzino verso l'offerta illegale<sup>18</sup>.

Appare chiaro che per lo Stato non solo non sia prioritaria, ma neppure conveniente “l'enfatizzazione del disvalore morale del gioco d'azzardo”; per contro, lo Stato appare molto interessato al controllo dei “flussi economici” derivanti dal gioco dai quali trae notevole gettito; in questa ottica, allo Stato, dunque, interessa evitare l’“offerta illegale” dei giochi, sia perché questa si trasforma in un veicolo per la criminalità di ogni tipo, e di pericolo per l'ordine pubblico, sia perché quella stessa offerta illegale distoglie notevole quantità dei flussi economici dalle casse pubbliche. Alcuni ambiti fondamentali come i beni culturali e la scuola vengono, infatti, finanziati proprio con i proventi ottenuti dal gioco e, dunque, lo Stato medesimo non ha alcun interesse a disincentivarne la propensione.

La Corte costituzionale, nella breve motivazione della sentenza, non ha toccato tali argomenti, ma si è limitata a sottolineare, in primo luogo, come la legislazione provinciale impugnata di fatto incida “in senso esclusivamente limitativo sul risalente e non discusso potere del Presidente della Giunta provinciale di autorizzare l'esercizio di sale da giochi”<sup>19</sup>. In secondo luogo, essa ha affermato come, avendo riguardo all'oggetto della disciplina impugnata, tale legislazione non vada a toccare la materia ordine pubblico e sicurezza, non incidendo direttamente sulla materia dei giochi leciti, ma piuttosto “su fattori” che potrebbero indurre al gioco persone più vulnerabili o più immature o, per altro verso, sulla viabilità o sull'inquinamento acustico e che dunque hanno attinenza con ambiti di tipo sanitario e socio assistenziali.

In realtà, a ben guardare, la legislazione provinciale finisce per porre limiti stringenti all'apertura di nuove sale da gioco e di attrazione, restrizioni che risultano essere financo rafforzative delle esigenze di tutela dell'ordine pubblico. La Corte ha stabilito, in conclusione, le proprie “regole del gioco”, coinvolgendo nella loro determinazione la Provincia autonoma di Bolzano e ha indicato così un “ordine” nel quale sono prioritarie, non solo le esigenze di protezione della sicurezza, ma anche quelle di protezione di interessi sanitari e sociali.

<sup>18</sup> Corte cost., sent. n. 300 del 2012, punto 1.2 del *fatto*.

<sup>19</sup> Corte cost., sent. n. 300 del 2011, punto 3.1 del *cons. in diritto*.